المحتويات

السياسات الصناعية

إعداد د. أحمد الكواز

تعرف السياسة الصناعية على أنها مجموعة من الأدوات التي تستخدمها الحكومة مثل التعريفة الجمركية وغير الجمركية، والدعم، وسعر الصرف، والائتمان الصناعي، وأسعار الفائدة الخ...، للتأثير على القرارات الصناعية والسلوك الصناعي وحماية الصناعات الناشئة. وتهدف هذه السياسة إما إلى إحلال المنتجات المحلية محل المستوردة (سياسة إحلال الواردات)، أو تشجيع الصادرات الصناعية (سياسة تشجيع الصادرات)، أو كلاهما.

وقد ارتبطت السياسة الصناعية تاريخياً مع حماية الصناعات الناشئة في البلدان النامية أساساً. والحجة في هذا المجال أن صناعات البلدان النامية لم تتمكن من تطوير الإنتاج على أسس من الكفاءة لغياب أو قصر تجربتها في السوق، ولعدم إمكانية منافستها لصادراتها في أسواق الدول المتقدمة، أو واردات الدول المتقدمة في أسواقها المحلية. كما أن الصناعات الناشئة في البلدان النامية لا تمتلك نفس التكنولوجيا السائدة في البلدان المتقدمة، وإن خبرات العاملين لديها من الإداريين والفنيين لا تقارن بتلك السائدة في البلدان المتقدمة. وفي ظل هذا التفاوت في الإمكانيات التصنيعية ما بين البلدان النامية والمتقدمة فإن أي ضغط على الصناعات الناشئة للتنافس مع المنتجات الصناعية المناظرة للبلدان المتقدمة سواء في الأسواق المحلية أو الأجنبية سيترتب عليه خسارة وبالتالي عدم إمكانية الاستمرار بالسوق.

ارتبطت السياسة الصناعية تاريخيا بحماية الصناعات الناشئة، في محاولة لتعويض عدم قدرتها على منافسة المنتجات الصناعية المستوردة .

وفي ظل هذه القناعة بدأت أغلب البلدان النامية، إن لم يكن جميعها، باستخدام العديد من أدوات السياسة الصناعية المشار إليها أعلاه، وغيرها، لحماية الصناعات الناشئة. إلاّ أنه يلاحظ أن تجربة اغلب البلدان النامية في حماية هذه الصناعات لم ينتج عنها نشاط صناعي كفوء بحيث تغطي الأسعار مجموع التكاليف بما فيها الأرباح، وبالتالي استمرت الحاجة لاستمرار الحماية لعقود طويلة، الأمر الذي ترتب عليه تفاقم أزمات عجز الموازنات العامة، والديون الخارجية بسبب تمويل دعم الصناعات من الموازنة العامة للدولة بواسطة القروض الأجنبية.

ولم تنبع أهمية مراجعة السياسات الصناعية من سبب عدم تطور الكفاءة الصناعية وحسب، بل من ضرورة تحرير التجارة الخارجية لأغلب البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، وما يترتب على ذلك من إيقاف العمل في بعض أدوات السياسة الصناعية مثل نظام الحصص الذي يقضي بتحديد كميات أو قيم معينة للواردات لا يمكن تجاوزها، وتقنين الدعم وعدم السماح باستخدامه بشكل مطلق، وإمكانيات الاستفادة من التعريفة الجمركية في ظل ضوابط معينة، مع تقييد استخدام أي أدوات حماية يمكن أن تتسبب بضرر اقتصادي للشركاء التجاريين.

في ظل هذه الخلفية يحاول هذا الملخص أن يتطرق للأساس النظري لفكرة حماية الصناعة الناشئة، ثم إلى سياسة إحلال الواردات، وتشجيع الصادرات، وأخيراً أهم متطلبات اتفاقية منظمة التجارة العالمية لإعادة هيكلة القطاع الصناعي التحويلي.

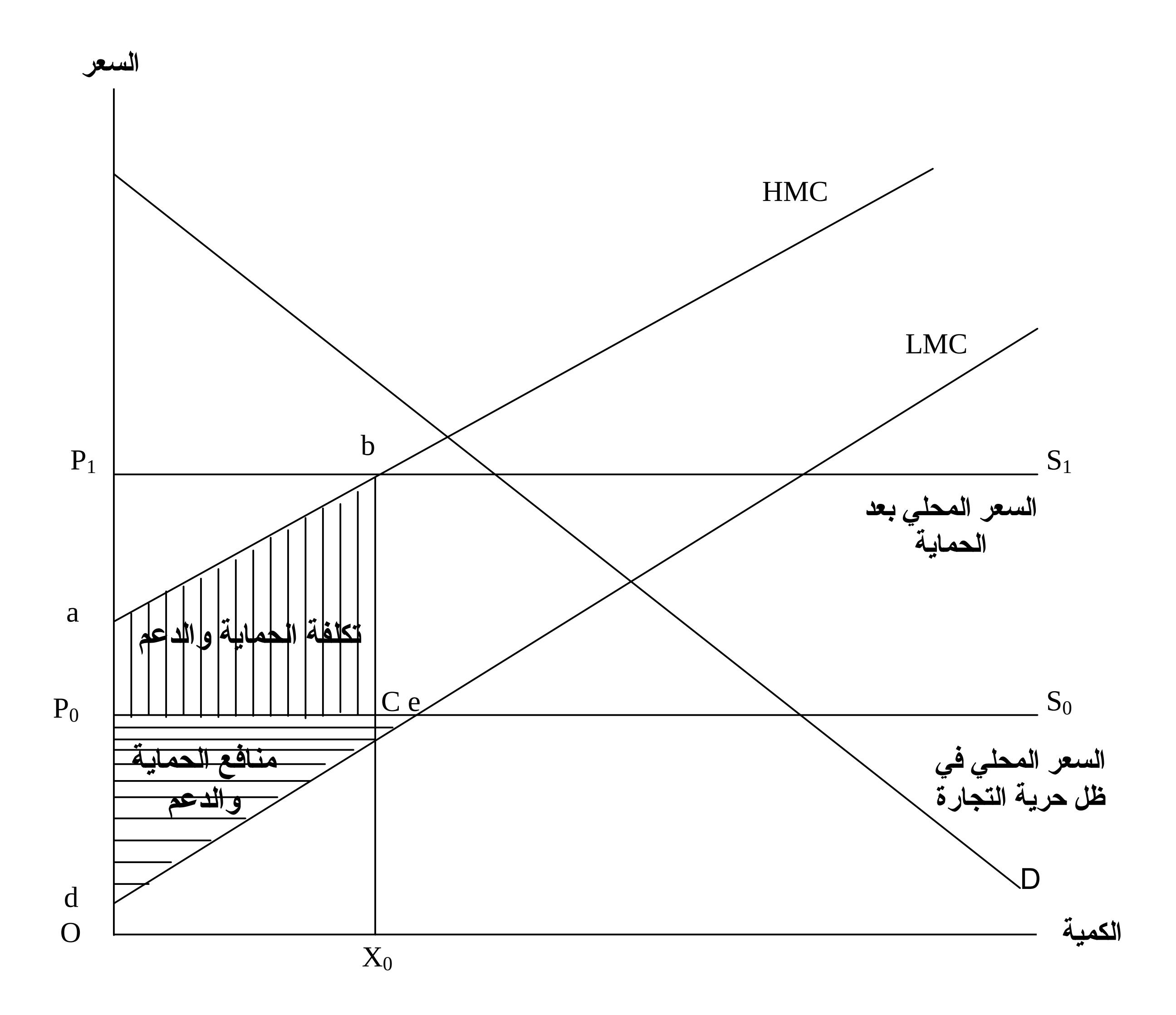
أولا: الصناعات الناشئة والدعم:

أثارت الحماية الممنوحة للصناعات الناشئة من وجهة النظرية الاقتصادية العديد من الاتجاهات ما بين مناهض ومؤيد لها. وقد تناول المناهضون للحماية أثرها السلبي من خلال ما يسمى بتكلفة الحماية. والتي تقسم بدورها إلى قسمين: الأول مرتبط بتكلفة أو خسارة الإنتاج المعبر عنه بالتكلفة المرافقة لإنتاج الكمية الإضافية من ناتج السلع المعنية بسبب الحماية. والثاني مرتبط بتكلفة أو خسارة الاستهلاك، المعبر عنه بالارتفاع السائد بأسعار السلع المحمية والتي يترتب عليها انخفاض مستوى الاستهلاك.

أما المؤيدون للحماية فيرون أن سياسة إحلال الواردات تساعد في تحفيز التصنيع وترفع مستوى الرفاه العام بواسطة رفع الدخل مستقبلا . ويعتقد أصحاب هذا الاتجاه بأن مكاسب التحسن بالرفاه العام سوف تفوق خسائر الإنتاج والاستهلاك المشار إليها أعلاه.

أثارت الحماية الممنوحة للصناعات الناشئة من وجهة النظرية الاقتصادية العديد من الاتجاهات ما بين مناهض ومؤيد لها.

وطالما أن مركز الاهتمام لحجج المؤيدين والمعارضين للحماية ينطلق أساسا من هدف دعم الصناعة الناشئة وتحسين شروط هيكل تكاليفها أو ما يشار إليه باقتصاديات الحجم الديناميكية Dynamic Economies of Scale ، أو اقتصاديات الزمن Economies of Time، لذلك سنستعرض أدناه آلية عمل الصناعة الناشئة مع وبدون الحماية والدعم، لنتمكن من تكوين صورة نظرية عن وضع هذه الصناعة، وذلك من خلال الإشارة للشكل (1).



شكل رقم (1)
الصناعة الناشئة في ظل الحماية والدعم

ويعكس الشكل أعلاه منحنى عرض التكلفة الحدية المرتفعة (HMC) ، في حين يعكس المنحنى (LMC) منحنى عرض التكلفة الحدية المنخفض عندما يرتفع الإنتاج عن المستوى (X_o) وهو الأمر الذي يتيح للصناعة التمتع باقتصاديات الحجم الديناميكية. أما في الحالة التي تنتج بها الصناعة أقل من (X_o) فإنها لن تتمتع بهذا النوع من الاقتصاديات وسيظل المنحنى عند (HMC) .

ويشير المنحنى (S_o) إلى منحنى عرض الصناعة الناشئة في ظل حرية التجارة والتي تعكس السعر التوازني في السوق المحلي (حيث يتساوى السعر الدولي مع السعر المحلي المعبر عنه بـ P_o).

في الحالة التي يتخذ فيها قرار حماية الصناعة من خلال دعمها بمقدار($P_1 - P_0$) فان من شأن ذلك أن يرفع السعر المحلي إلى (P_1) والذي يرتبط بدوره بمنحنى العرض (S_1) أي عرض الصناعة الناشئة في ظل الحماية. وهو الأمر الذي سيترتب عليه ارتفاع مستوى الإنتاج إلى (X_o) وانتقال مستوى العرض المحلي إلى (LMC). مما يعني أن الصناعة المحلية تستطيع أن تتمتع باقتصاديات الحجم الديناميكية.

والسؤال الذي عادة ما يثار في مجال حماية الصناعة الناشئة هو: ما هي الشروط التي يجب أن تتحقق لجعل الحماية الحكومية المؤقتة تعمل على أسس مبررة من وجهة نظر الكفاءة الاقتصادية؟ وهنا يمكن الإشارة للشرط الخاص بضرورة تمكن الصناعة الناشئة من تحقيق ربح مستقبلي ومن ثم الاستغناء عن الحماية، وإلا فإنها ستستمر في الاعتماد على الحماية.

لا بد من الاهتمام بتوفير الشروط اللازمة لتمكين الصناعة من تحقيق الربح المستقبلي ومن ثم الاستغناء عن الحماية

ويمكن تفسير آلية عمل هذا الشرط، والذي يشار إليه بمعيار مل Mill Criterion نسبة إلى جون ستيوارت مل ، بالإشارة إلى الشكل (1) . فكما ورد أعلاه لنفترض أن الدعم المقترح للصناعة الناشئة هو ($P_0 - P_1$) ، والذي يترتب عليه زيادة القدرة التنافسية للصناعة عند مستوى إنتاج لا يقل عن (X_o) ويترتب عليه أيضا انتقال منحنى عرض الصناعة إلى المنحنى (LMC) ، وبالتالي يمكن الصناعة من الحصول على أرباح تعادل مساحة المثلث (P_0de) ، أو ما يطلق عليه بفائض المنتج Producer Surplus . وطالما أن هذه الأرباح موجبة فان الصناعة تستطيع أن تنتج مستقبلا من دون الحماية أو الدعم الحكومي. أي أن شرط أو معيار مل قد تحقق .

إلا أنه يلاحظ، من ناحية أخرى، أن تحقق هذا المعيار ليس كافيا لتبرير الحماية الحكومية للصناعة الناشئة . إذ لا بد أن يتم التحقق، بالإضافة إلى تحقق "معيار مل" ، من توافر شرط آخر والمتمثل في ضرورة أن تفوق القيمة الحالية المخصومة Discounted Present Value للمنافع الاجتماعية المستقبلية من الحماية، التكاليف الحالية المخصومة للحماية.ويطلق على هذا الشرط الإضافي اسم "معيار بزتبل" Bastable Criterion . ويمكن توضيح عمل هذا بمساعدة الشكل (1) أيضا.

فإذا عبرنا عن فائض المنتج ، كما ورد سابقا، بالمساحة (P_0ed) والتي تعبر بدورها عن الزيادة في الرفاه الاقتصادي المستقبلي للبلد (منافع الحماية)، و إذا ما عبرنا عن تكاليف الحماية مستقبلا بالمساحة (ab_cP_o)، حيث تمثل المساحة الأخيرة فائض المنتج ناقصا الدعم، فلا بد أن تفوق قيمه (أو مساحة) فائض المنتج قيمة أو مساحة تكاليف الحماية. وذلك حتى نتمكن من القول بأن الحماية أو الدعم مبرر على أسس من الرفاه الاقتصادي. أو بعبارة أخرى حتى نتمكن من القول، بتحقق (معيار بزتبل) .

ثانيا: السياسات الصناعية :

لقد حرصت الكثير من البلدان النامية، وبضمنها الدول العربية، خاصة بعد الحصول على استقلالها، على انتهاج التصنيع باعتباره اقصر الطرق لتعظيم معدلات النمو، وإعادة توزيع الدخل. وقد تم تبني نوعين من السياسات لتحقيق هدف التصنيع. الأول هو سياسة إحلال الواردات، والثاني سياسة تشجيع الصادرات. ونظرا لتداخل هاتين السياستين، فيتم وصف بلد ما بأنه يتبنى إحداهما تبعا لنسبة الصناعات المقامة في إطار أي منهما.

أ ـ سياسة إحلال الواردات :

تتضمن هذه السياسة إنشاء صناعات محلية لإنتاج منتجات كانت تستورد سابقاً. ويتم ذلك من خلال إيجاد حواجز جمركية وغير جمركية ضد استيراد السلع الأجنبية المماثلة. وقد اعتبرت الصناعات الاستهلاكية كصناعات مرشحة بالمقام الأول لتطبيق هذه السياسة، وذلك لعدم تعقدها تكنولوجياً، ولتوافر الطلب المحلي على منتجاتها. على أمل أن يتم إحلال الصناعات المتعلقة بالسلع الوسيطة والرأسمالية لاحقاً.

لم تتمكن غالبية الصناعات من الاستمرار بدون الدعم الحكومي لواردات السلع الوسيطة والرأسمالية.

إلا أن هذه السياسات لم تكن مشجعة في حالات كثيرة. ويمكن تحديد نواحي القصور في النقاط التالية :

- تبين أن أغلب المستفيدين منها هي الشركات الأجنبية التي دخلت في شراكة مع الصناعيين المحليين واستفادت من قوانين الحوافز المقدمة للمستثمرين الأجانب من خلال تحويل جزء كبير الفوائد والأرباح للخارج.

- صعوبة استمرار الصناعات بدون الدعم الحكومي للواردات من السلع الوسيطة والرأسمالية ما اسهم في تدهور موازين المدفوعات. وبالمقابل فقد تركزت المشاريع المقامة على الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية.

- أدت المبالغة في تحديد سعر صرف العملة المحلية، بهدف تشجيع الصناعيين المحليين على استيراد السلع الوسيطة والرأسمالية بأسعار رخيصة، إلى نتائج سلبية عديدة أهمها؛ زيادة أسعار الصادرات الأولية وفقدان قدرتها على المنافسة، تشجيع طرق الإنتاج القائم على تكثيف استخدام رأس المال الأمر الذي نجم عنه فقدان القطاعات التصديرية التقليدية لبعض مزاياها النسبية في الأسواق الخارجية بسبب ارتفاع أسعار منتجاتها، تفاقم مشكلة توزيع الدخل بين الصناعيين المحليين والمستثمرين الأجانب من جهة والمنتجين الزراعيين من جهة أخرى الذين عانوا من تدهور أسعار منتجاتهم خارجيا، واستمرارهم في دفع الضرائب محليا، التي عادة ما يتم استثناء الصناعيين من دفعها كجزء من سياسات الدعم المرتبطة بسياسة إحلال الواردات.

- تعثر تحقيق أحد أهداف هذه السياسة وهو توثيق الترابط الأمامي والخلفي بين مختلف الصناعات المحلية. بسبب ارتفاع تكلفة المدخلات على تلك الصناعات المحتمل أن ترتبط أماميا بصناعات إحلال الواردات، وتفضيل الصناعات الأخيرة شراء مدخلاتها من الموردين الأجانب بفعل رخص السلع المستوردة.

ب ـ سياسة تشجيع الصادرات:

في ظل التشوهات الاقتصادية التي من المحتمل أن ترافق تطبيق سياسة إحلال الواردات، وفي ظل النتائج غير المشجعة التي رافقت التجارب العملية لها، والمشار إلى بعضها أعلاه، وفي ظل التزامات العضوية في المنظمات الدولية، فقد انتهجت العديد من الدول النامية، وبتشجيع من برامج الإصلاح الاقتصادي، سياسة صناعية أخرى تقوم على استهداف السوق الخارجي بدلا من السوق المحلي. إلا أنه رغم ذلك يجب أن لا يتبادر للذهن ، كما هو الانطباع السائد لدى الكثيرين، بأن سياسة تشجيع الصادرات هي مرادفة لسياسات تحرير الخارجية. فإذا ما أخذنا تجارب الدول المصنعة حديثا، مثل كوريا، فنجد أن سياسات تشجيع الصادرات قد تعايشت مع العديد من أشكال التشوهات، والتي تتناقض بدورها مع سياسات تحرير التجارة.

سياسة تشجيع الصادرات ليست مرادفة لتحرير التجارة الخارجية، فقد تتعايش مع العديد من أشكال التشوهات.

ويعتقد المدافعون عن سياسة تشجيع الصادرات بأنها تؤدي إلى تحقيق نمو أفضل من نظيرتها سياسة إحلال الواردات، لأنها توفر حوافز متشابهة للمبيعات الصناعية المحلية ولإغراض التصدير، وبالتالي تؤدي إلى تخصيص الموارد بناء على الميزة النسبية. بالإضافة إلى أنها تقود لمزيد من استخدام الطاقة الإنتاجية، كما أنها تسمح باستغلال وفورات الحجم، وتساعد في الوصول إلى المزيد من التطورات التكنولوجية كاستجابة للتنافس الدولي، وتساعد كذلك في توفير المزيد من فرص العمل في الاقتصادات كثيفة العمالة.

يعرض الجدول التالي عدداً من أدوات السياسة الصناعية التي عادةً ما تستخدم في مجال تشجيع الصادرات.

جدول (1)

بعض أدوات سياسة تشجيع الصادرات
المنتجة في الدول المصنعة حديثا

نـوع الأداة	توصيفهـــا
إعفــاءات ضــريبية / استعادة رسوم استثناءات ضريبية	- تخفيض نسبة معينة من الضرائب المفروضة على دخل الشركة الصناعية الذي يغري الى الأرباح المتأتية من الصادرات - مخصصات لاهتلاك رأس المال. - إعفاءات كاملة من الضرائب غير المباشرة على الصادرة. - إعفاءات من الضرائب الجمركية المفروضة على السلع الرأسمالية المستخدمة في إنتاج سلع مصدرة.
قروض وتمويل وتأمين صادرات	- تمويل نفقات ما قبل الشحن للسلع المصدرة . - إصدار خطابات اعتمادات مستندية (I/C) . - أسعار فوائد مخفضة على القروض الصناعية. - قروض بدون فوائد على الأموال المقترضة لغرض استثمارها في فرص تصديرية . - تمويل نفقات ما بعد الشحن .
إعانات أخرى	- أسعار مخفضة للكهرباء والطاقة والماء للأنشطة التصديرية.
استثمارات في البنية التحتية	- توفير مناطق صناعية للصناعات التصديرية.
إجراءات الجمارك	- تسهيل إجراءات الجمارك والتعامل مع جهة موحدة. - تسهيل إجراءات تحديد قواعد المنشأ. - استثناء السلع المصدرة من الإجراءات الجمركية الاعتيادية.
الدعم المؤسسي	- إنشاء أجهزة ذات صلاحيات واسعة لإنجاز كافة

	الإجراءات الخاصة بالصادرات.

ثالثا: السياسة الصناعية في ظل منظمة التجارة العالمية:

في ظل الاختفاء التدريجي لخصوصيات السياسات الاقتصادية عموماً، والصناعية على وجه الخصوص، وذلك بفعل اكتساب العديد من الدول العربية لعضوية منظمة التجارة العالمية، لم يعد من المستحسن التركيز على خصوصيات واضحة المعالم للسياسة الصناعية لهذه البلدان. فنظام الحصص لم يعد يمثل أداة لهذه السياسة، وأنظمة الحماية الجمركية وأشكال الدعم المقدم للقطاع الخاص لا بد أن تخضع بدورها لقواعد الاستفادة منها المقررة في بعض اتفاقيات المنظمة. لذا فمن المناسب عند تناول السياسات الصناعية أن يتم تناولها من خلال اتفاقيات منظمة التجارة العالمية التي ستعيد تشكيل هذه السياسات على مستوى دولي.

وعليه سنتناول أهم اتفاقيات المنظمة التي من شأنها التأثير على السياسات الصناعية، مع إشارات لبعض أوضاع الدول العربية.

تم التوقيع على اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية في 15 أبريل 1994 بمراكش في المملكة المغربية، وبدأ العمل بها منذ الأول من يناير 1995. وقد بلغ عدد الدول الأعضاء في المنظمة 144 دولة حتى 1 يناير 2002.

البلدان العربية الأعضاء بالمنظمة هي: الإمارات، والبحرين، وتونس ، وقطر، والكويت، والمغرب، ومصر، وجيبوتي، وموريتانيا، وعمان، والأردن. والأعضاء المراقبون: الجزائر، والسودان، ولبنان، والسعودية، واليمن. أما الدول غير الأعضاء فهي: سوريا، والعراق، وليبيا، والصومال.

هناك عدة أشكال ومداخل يمكن من خلالها أن تؤثر اتفاقية منظمة التجارة العالمية على المنتجات الصناعية العربية، من أبرزها الاتفاقية حول المنسوجات والملابس، والاتفاقية العامة حول التجارة في الخدمات (GATS) لاتفاقية حول النواحي التجارية المرتبطة بحقوق الملكية الفردية (TRIPS) إضافة إلى اتفاقيات أخرى ذات تأثير اقل.

1 - اتفاقية المنسوجات والملابس:

خلال الفترة السابقة لاتفاقية المنظمة، أي قبل الأول من يناير 1995، كان الاتجار بالسلع من المنسوجات والملابس محكوم باتفاقية الألياف المتعددة The Multi-fibre Arrangement (MFA) الذي بدأ العمل به منذ عام 1974. ولكن اتفاقية المنسوجات والملابس الجديدة تلزم جميع الدول الأعضاء بالمنظمة سواء الموقعة أو غير الموقعة على اتفاقية الألياف المتعددة بالتخلص من كافة القيود التجارية وبالأخص نظام الحصص خلال الفترة 1995 - 2005. كما لن يكون مسموحاً لهذه الدول بتطبيق أية معاملة تمييزية ما بين المصدرين. وفي نهاية الفترة، أي مطلع عام 2005 سوف تصفي هذه الاتفاقية نفسها بالكامل، لتكون بذلك الاتفاقية الوحيدة ضمن اتفاقيات المنظمة التي تصفي نفسها ذاتياً . ويوضح الجدول (2) المراحل التي نصت عليها اتفاقية المنسوجات والملابس للتخلص من نظام الحصص والقيود السارية في منتجات المنسوجات والملابس.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن معدلات التخلص من نظم الحصص المشار إليها بالجدول (2)، هي معدلات مقترحة وأن هناك إمكانية لأي بلد نامي في التسريع في هذه المعدلات، والوصول إلى المرحلة الأخيرة قبل اليوم الأول من عام 2005

تلزم اتفاقية المنسوجات والملابس جميع الدول الأعضاء بمنظمة التجارة العالمية، بالتخلص من كافة القيود التجارية وبالأخص نظام الحصص خلال الفترة 1995- 2005.

وتتضمن اتفاقية المنسوجات والملابس أيضاً معالجة للقيود الأخرى، ما عدا تلك المرتبطة باتفاقية الألياف المتعددة المشار إليها أعلاه، المفروضة على استيراد المنسوجات والملابس من خلال القيود أو الترتيبات الثنائية، أو من خلال أية قيود أخرى. وقد تم حصر حوالي 29 قيدا في نهاية عام 1994 سارية المفعول في البلدان المتقدمة. وتتلخص هذه المعالجة بضرورة تخلص البلد المعني من هذه القيود خلال سنة واحدة بعد سريان اتفاقية المنظمة، أو قبل نهاية عام 2005 على أبعد تقدير.

وتجيز الاتفاقية للدول الأعضاء بالمنظمة أن تستمر بفرض قيود نوعية على وارداتها خلال السنوات الثلاث الأولى من سريان هذه الاتفاقية، وذلك من خلال آلية يطلق عليها آلية التحوط الانتقالية Transitional Safeguards Mechanism. والتي تجيز للدول الأعضاء بفرض مثل هذه القيود في حالة تعرض منتجاتها من المنسوجات للضرر. ويسري ذلك على البلدان غير الموقعة على اتفاقية الألياف المتعددة، الأعضاء بالمنظمة. علماً بأن هناك آليات معينة تحددها المنظمة للتحقق من حصول الضرر المذكور(يجوز أن يتقرر فرض حصص وفقاً لهذه الآلية من خلال التشاور مع البلد المصدر، والوصول إلى اتفاق ثنائي، أو من خلال عملية انفرادية). كما يجب أن لا تقل الحصة عن المستوى الفعلي كواردات البلد المصدر

خلال فترة الـ 12 شهر الجارية، مع ضرورة أن لا تتجاوز فترة سريان هذا الإجراء ثلاث سنوات.

تشمل الاتفاقية أيضاً، بعض البنود لمكافحة المراوغة والالتفاف حول القوانين الخاصة بالحصص، كالتلاعب في قواعد المنشأ، وتزوير الوثائق الرسمية. وتؤكد الاتفاقية في هذا الصدد على ضرورة إيجاد إطار قانوني للتعامل مع هذا النوع من الممارسات.

كما توفر اتفاقية المنسوجات والملابس معاملة خاصة للموردين الذين تمثل حصصهم 1.2% أو أقل من مجموع الحصص المطبقة في 31 ديسمبر 1991. حيث يمكن لهؤلاء زيادة حصصهم بمعدلات تزيد عن 25% في المرحلة الأولى، بدلاً من 16%، وتزيد بنسبة 27% في المرحلة الثانية، وبنسبة 27% في المرحلة الثالثة. انظر الجدول (3).

وتتطرق الاتفاقية للقيود النوعية وما شابهها ما عدا تلك الواردة في اتفاقية الألياف والملابس المتعددة. وتلزم الدول الأعضاء أما بمعالجة هذه القيود ضمن آلية اتفاقية المنظمة، أو التخلص منها خلال الفترة الانتقالية البالغة عشر سنوات (1995 - 2005).

ولغرض متابعة تطبيق اتفاقية المنسوجات والملابس، فقد تم إنشاء ما يسمى بجهاز متابعة المنسوجات، وبعضوية عشرة أعضاء ، مع رئيس للجهاز. ويقوم هذا الجهاز بتقديم تقارير لمتابعة تنفيذ الاتفاقية المذكورة، واختيار الإجراءات المتخذة من قبل أعضاء المنظمة للتأكد من اتساقها مع قواعد الاتفاقية.

جدول (2)

مراحل التخلص من القيود التجارية على المنسوجات والملابس
خلال الفترة (1995 - 2005)

الخطوة	النسبة الواجب إخضاعها لقواعد اتفاقية المنظمة	النسبة السنوية الواجب تطبيقها للتخلص من الحصص المتبقية بافتراض أن النسبة السائدة عام 1994 هي (6%)
الخطوة 1 : 1995/1/1 - 1997/12/31	16% من حجم الواردات يجب أن يكون خاضع لقواعد اتفاقية المنظمة	6.96% سنوياً
الخطوة 2 : 1998/1/1 - 2001/12/31	17% من حجم الواردات يجب أن يكون خاضعاً لقواعد اتفاقية المنظمة	8.7% سنوياً
الخطوة 3 : 2002/1/1 - 2004/12/31	18% من حجم الواردات يجب أن يكون خاضعاً لقواعد اتفاقية المنظمة	11.05% سنوياً
الخطوة 4 : 2005/1/1 الاندماج الكامل باتفاقية المنظمة والتخلص النهائي من نظام الحصص	49% (على أقصى حد)	لا توجد حصص متبقية

أ ـ اتفاقية المنسوجات والملابس والدول العربية :

تحاول كافة البلدان الأعضاء في المنظمة، وبضمنها الدول العربية، التحرر من نظام الحصص المتبع وفقاً لاتفاقية الألياف المتعددة، وغيرها من الاتفاقيات أو الترتيبات. وعند دراسة أوضاع بعض الدول العربية في علاقتها مع الاتفاقية الأخيرة يلاحظ، كما يبين الجدول (3)، أن السعودية والعراق واليمن لا تمارس أية قيود على شكل نظام الحصص، وذلك بفعل تواضع صادراتها من المنسوجات والملابس. ويسري ذلك على الأردن رغم تنامي صادراتها من هذه السلع في السنوات الأخيرة. أما بقية الدول (الإمارات، والبحرين، وسوريا، وعمان، وقطر، والكويت، ولبنان، ومصر) فإنها تمارس بعض القيود بدرجة أو بأخرى.

جدول (3)

علاقة الأقطار العربية باتفاق الألياف المتعددة والاتفاقيات الأخرى
في 31 ديسمبر 1994 (قبل إنشاء المنظمة)

القطر العربي	الحالة	اتفاق الألياف المتعددة	الاتفاقيات الأخرى ماعدا اتفاق الألياف المتعددة	الاتفاقيات الأولى بالرعاية
		القيود	القيود	

		كندا	الولايات المتحدة	كندا	الولايات المتحدة	الاتفاقية	القيود (المجموعة الأوروبية)
الأردن							المشرق	
الامارات	عضو	فردية	ثنائية	-	-	-	-
البحرين	عضو	-	ثنائية	-	-	-	-
السعودية		-	-	-	-	-	-
سوريا				فردية		المشرق	
العراق	-	-	-	-	-	-	-
عمان	عضو	ثنائية	ثنائية	-	-	-	-
قطر			ثنائية	فردية	-	-	-
الكويت	-	-	ثنائية	-	-	-	-
لبنان				ثنائية		المشرق	
مصر			ثنائية			المشرق	ثنائية
اليمن	-	-	-	-	-	-	-

وكما يوضح الجدول (3)، أيضاً، فإن النرويج (المجموعة الأوربية) هي البلد الوحيد، من ضمن أهم البلدان المستوردة لسلع المنسوجات والملابس من الدول العربية، الذي يقيد بالكامل واردات هذه السلع من هذه الدول. وعموماً تعتبر سوريا ولبنان من أقل الدول المقيّدة ضمن الدول العربية ، حيث قيدت صادرات البلدين من قبل كندا، في حين قيدت صادرات مصر، من المنسوجات والملابس، من قبل الولايات المتحدة، والمجموعة الأوروبية.

ومن المهم الملاحظة هنا بأن المجموعة الأوروبية لم تقيد صادرات الدول العربية ما عدا في ظل اتفاقيات التعاون مع مصر بالنسبة للغزل والنسيج. ويلاحظ أيضاً أن دولة الإمارات وسوريا ومصر، هي الدول العربية الوحيدة التي لديها قيود على المنسوجات، في حين توجد قيود على الملابس فقط في بقية الدول العربية. وفي حالة الدول العربية في الخليج العربي يلاحظ أن صادرات الإمارات، وبدرجة أقل صادرات عمان، للولايات المتحدة هي الأكثر تقييداً.

<u>ب ـ الانعكاسات المتوقعة على الدول العربية:</u>

انطلاقاً من عرض آليات كل من اتفاقية الألياف المتعددة السابقة لاتفاقية المنظمة واتفاقية المنسوجات والملابس المنبثقة عن هذه الاتفاقية، ومن الوضع الراهن لصادرات عينة من الدول العربية من المنسوجات والملابس كما يبينها الجدول(4)، يمكن القول كقاعدة عامة إن الدول النامية، وبضمنها العربية، ستستفيد من جراء التخفيف التدريجي، ومن ثم الإلغاء لاحقاً، للقيود المفروضة على صادراتها من هاتين السلعتين. وذلك بشرط تنفيذ اتفاقية المنسوجات والملابس بشكل كامل،

والالتزام بالمراحل المخططة للتخلص من اتفاقية الألياف المتعددة بفترة أقصاها الأول من يناير 2005 .

كقاعدة عامة، فإن الدول العربية تستفيد من اتفاقية المنسوجات، ولكن ذلك قد يواجه بالعديد من الاستثناءات والمصاعب التطبيقية.

إلا أن هذه القاعدة العامة قد تواجه بالعديد من الاستثناءات والمصاعب التطبيقية، سواء من خلال آلية التحوط الانتقالية، المشار إليها أعلاه، أو من خلال شدة المنافسة التي تتعرض إليها البلدان النامية وبضمنها الدول العربية. كما أن التفاؤل بإمكانية استفادة الدول العربية من سياسة خفض التعريفة الجمركية يجب أن يؤخذ في ظل عدد من الاعتبارات، منها:

- أن حصة صادرات الدول العربية من المنسوجات والملابس إلى إجمالي صادرات العالم هي حصة متواضعة، وبالتالي فإن الاستفادة بفعل تحرير التجارة قد تكون متواضعة أيضاً. إذ لا تزيد حصة صادرات المواد النسيجية المصرية مثلا عن 0.42% من إجمالي صادرات العالم، أما حصة صادرات غزل النسيج الأردنية فلا تتجاوز 0.06% من صادرات العالم. وينطبق ذلك بنسب متقاربة على الإمارات وسوريا.

- إن أغلب البلدان النامية، والدول العربية من بينها، ستواجه فترة عصيبة أثناء مرحلة التأقلم مع متطلبات اتفاقية المنظمة، خاصة أثناء استخدام آليات التحوط الانتقالية. فكما تمت الإشارة سابقاً قامت الولايات المتحدة وبلدان أخرى باستخدام هذه الآلية عدة مرات منذ انشاء المنظمة في الأول يناير عام 1995. وقد قامت الهند وكوستريكا، مثلاً، بتقديم شكوى، مرتبطة بعمل هذه الآليات، أمام لجنة التحكيم بمنظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى عشرات القضايا الأخرى. وأن مثل هذه الإجراءات، رغم إيجابيتها لصالح البلدان النامية، يمكن أن تعيق تنمية صادرات البلدان النامية من المنتجات الصناعية وغيرها.

- استخدام إجراءات محاربة الإغراق الواردة باتفاقية المنظمة، ضد البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، قدمت المجموعة الأوروبية 12 قضية محاربة إغراق حتى الأول من أبريل عام 1997. بالإضافة إلى 8 قضايا ضد 17 عضو في المنظمة، بضمنها قضيتين مرفوعتين من المجموعة الأوروبية ضد مصر عام 1996 في مجال استيراد مفروشات الأسرّة، والمنسوجات القطنية. ويعتقد بان البلدان المتقدمة المستوردة للمنتجات المصنعة من البلدان

النامية ستزيد من استخدام إجراءات محاربة الإغراق خاصة بعد الانتهاء من تصفية العمل باتفاقية الألياف المتعددة.

جدول (4)

الصادرات والواردات من المنسوجات والملابس لعدد من الأقطار العربية
(1993 - 1996)

(مليون دولار)

القطر العربي	الصادرات من :				الواردات من :				الحصة في اجمالي الصادرات (%)		الحصة في اجمالي الواردات (%)	
	المنسوجات		الملابس		المنسوجات		الملابس					
	1993	1996	1993	1996	1993	1996	1993	1996	المنسوجات	الملابس	المنسوجات	الملابس
الأردن	35	44[1]	21	29[1]	138	130	54	56[1]	2.5	1.6	2.9	1.5
الإمارات	9	-	227	-	1765	1990[1]	783	1120[1]	0.0	1.2	8.5	4.8
البحرين	1	3[2]	67	80[2]	109	112	60	61[2]	0.1	2.2	3.0	1.6
السعودية	25	-	3	-	1341	1220[1]	853	875[1]	0.0	0.0	4.4	3.2
عمان	4	8[1]	59	89[1]	131	162[1]	30	31[1]	0.1	1.6	3.8	0.7
قطر	2	5[2]	36	58[2]	83	98[2]	39	38[2]	0.2	1.9	5.1	2.0
الكويت	7	8	10	7[1]	254	262[1]	288	319[1]	0.1	0.1	3.4	4.1
مصر	395	426	181	239	211	289	3	7	12.1	6.8	2.3	0.1

(1) الأرقام لعام **1995 . (2) الأرقام لعام 1994. (-) غير متوفر.**

كملاحظات ختامية حول تأثير اتفاقية المنسوجات والملبوسات على الدول العربية، يمكن القول إن هذه الدول قد تكون بوضع ضعيف في مجال التنافس المستقبلي، بعد تحرير العمل باتفاقية الألياف المتعددة. فقد أوضحت بعض الدراسات الخاصة بتونس والمغرب، مثلاً، بأن منتجي المنسوجات والملابس قد لا يكونوا في وضع تنافسي جيد مع نظرائهم الأوروبيين والآسيويين. حيث تبين أن تكاليف وحدة العمالة (أي حصة الأجور في القيمة المضافة) بالمغرب والبالغة نحو 0.76 عام 1990، تزيد أربعة أضعاف عن تلك الموجودة في الصين أو إندونيسيا أو تايلاند، وتزيد كذلك عن الوحدة السائدة في اليونان والبرتغال. هذا بالإضافة إلى أن توقف العمل باتفاقية الألياف المتعددة سوف يترتب عليه تقليل أهمية عقود الباطن الموقعة ما بين مصدري المنسوجات والألبسة العرب والمجموعة الأوروبية.

2 - إجراءات أخرى مرتبطة بالسياسة الصناعية:

بالإضافة إلى اتفاقية المنسوجات والملابس، هناك عدداً آخراً من الإجراءات التي من شأنها أن تؤثر على أداء الواردات والصادرات الصناعية لمختلف الدول.

وترتبط هذه الإجراءات بالترتيبات الخاصة بالتعريفة الجمركية على السلع المصنعة (السعرية)، وغير المرتبطة بالتعريفة الجمركية (غير السعرية).

أ ـ تخفيضات التعريفة الجمركية:

لا تشكل تخفيضات التعريفة الجمركية كإحدى أدوات السياسة الصناعية أثراً كبيراً في البلدان المتقدمة كالولايات المتحدة، والمجموعة الأوروبية، حيث يبلغ متوسط هذه التعريفة 3.9% و4.3% تباعاً، عندما بدأ تطبيق اتفاقية المنظمة أوائل 1995 . إلاّ أنها تمثل مشكلة بالنسبة للبلدان النامية، وبضمنها الدول العربية، وذلك لاستخدام عوائد مثل هذه التعريفات كإيراد في الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى اعتبارها كأداة في السياسة الصناعية أو الاقتصادية بشكل عام. ففي الصين يصل متوسط التعريفة الجمركية إلى 51%، وفي الهند إلى 106%. ووفقاً لاتفاقية المنظمة فإنه لا بد من خفض التعريفة الجمركية خلال خمس سنوات من انضمام البلد المعني للاتفاقية. ويوضح الجدول (5) التفاصيل الخاصة بهذه التخفيضات.

لا تلغي اتفاقيات منظمة التجارة العالمية التعريفة الجمركية بل تضع قيوداً عليها في حالة توقيع اتفاقيات ربط الضريبة ما بين بلدين.

كما يلاحظ من الجدول (5)، فإن متوسط التخفيضات على واردات البلدان المتقدمة من البلدان النامية هو في حدود 37%. وتصل قيمة هذا التخفيض إلى 69% في حالة المنتجات التعدينية، ونحو 66% للمكائن الكهربائية وحوالي 63% للخشب ولب الخشب والورق والأثاث، ونحو 18% لوسائل النقل.

يحتمل ان يساهم تخفيف القيود الجمركية أمام صادرات الدول العربية في تنمية صادراتها. لا سيما في حالة المعادن، ذات التخفيض البالغ (67%) (الأردن، والإمارات، والبحرين، ومصر). ورغم أن الخفض أقل بالتعريفة الجمركية في حالة المنسوجات والملابس (23%)، إلاّ أن ذلك لا يعني تواضع استفادة الدول العربية في مجال إمكانية نفاذها لأسواق البلدان الصناعية، حيث يمكن الاستفادة من ترتيبات تصفية اتفاقية الألياف المتعددة.

أما في حالة الدول العربية المصدرة للسلع الصناعية على شكل منسوجات وملابس (تونس، ومصر، والمغرب) فإن التخفيضات في التعريفة الجمركية، ستقلل من مزايا الأفضلية التي تتمتع بها هذه الدول ضمن الإعفاء الجمركي لمنتجاتها من المنسوجات والملابس الداخلة إلى أسواق الاتحاد الأوروبي. وأن من شأن فقدان هذا النوع من الأفضلية أن يؤدي إلى زيادة حدّة المنافسة مع بلدان نامية غير عربية لا

تتمتع بالإعفاء الجمركي في أسواق الاتحاد. وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى فقدان بعض فرص التنافس مع هذه البلدان في السوق الأوروبي.

ب ـ القيود غير الجمركية :

يعتبر تحديد الإجراءات غير الجمركية من أعقد المهام عند دراسة الاعتبارات التي من شانها أن تؤثر على القدرات التنافسية للدول. وقد حظرت اتفاقية المنظمة هذه الإجراءات لكونها تمنح ميزات نسبية لبعض الدول على حساب الدول الأخرى. وأشارت في هذا الصدد إلى عدد من هذه الإجراءات مثل:

- القيود الفنية على التجارة، حيث توجد اتفاقية تحت نفس المسمى ترمي إلى التأكد من عدم وجود أية ميزات نسبية لبعض الدول من جرّاء التلاعب في نظم المقاييس والجودة وغيرها من الإجراءات الفنية.

- القيود التي يمكن وضعها من خلال إجراءات الحماية الصحية للبلد وأية إجراءات مرتبطة بالبيئة والمحافظة على البشر والحيوانات والنباتات. وتحكم هذه القيود الاتفاقية المسماة Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS).

- عدم الاستفادة من إجراءات الجمارك الإدارية للحصول على ميزة نسبية. فعلى سبيل المثال لا يجوز التلاعب بقواعد تثمين القيم الخاضعة للجمارك، وإجراءات فحص البضاعة قبل الشحن. وتشترط اتفاقية تحديد الإجراءات غير الجمركية ضرورة إحالة أية خلافات بين البلد المصدر والمستورد في هذا المجال لجهاز التحكيم بمنظمة التجارة العالمية. كما لا يجوز التلاعب بالنسب الخاصة بالقيمة المضافة، وغيرها، للحصول على مزايا تخص قواعد منشأ مرغوب بها من بلد معين. ولا بد أن تخضع تحديد هذه القواعد للاتفاقية المسماة باسمها اتفاقية قواعد المنشأ. ولا تسمح اتفاقية تحديد الإجراءات غير الجمركية، أيضاً، باستخدام إجراءات تراخيص الواردات للحصول على أية ميزة نسبية.

- وفقاً لاتفاقية الإجراءات الاستثمارية المرتبطة بالتجارة (TRIMS) فإن على كافة البلدان إبلاغ المنظمة بالإجراءات الاستثمارية التي تشكل عائقاً أمام التجارة الدولية، باعتبار أن مثل هذه الإجراءات تعتبر جزء من القيود غير الجمركية.

جدول (5)

تخفيضات التعريفة الجمركية من البلدان المتقدمة حسب
مجموعات المنتجات الصناعية

(بليون دولار)

البلدان	قيمة الواردات		الواردات من كافة المصادر (%)			الواردات من البلدان النامية (%)		
المنتجات الصناعية	من كافة البلدان	من البلدان النامية	قبل اتفاقية المنظمة	بعد اتفاقية المنظمة	الخفض	قبل اتفاقية المنظمة	بعد اتفاقية المنظمة	الخفض
كافة المنتجات الصناعية	736.9	169.7	6.3	3.8	40.0	6.8	4.3	37.0
الاسماك ومنتجاتها	18.5	10.6	6.1	4.5	26.0	6.6	4.8	27.0
الخشب ولب الخشب، والورق، والأثاث	40.6	11.5	3.5	1.1	69.0	4.6	1.7	63.0
المنسوجات والملابس	66.4	33.2	15.5	12.1	22.0	14.6	11.3	23.0
الجلود والمطاط والأحذية	31.7	12.2	8.9	7.3	18.0	8.1	6.6	19.0
المعادن	69.4	24.4	3.7	1.4	62.0	2.7	0.9	67.0
المنتجات الكيماوية وأدوات التصوير	61.0	8.2	6.7	3.7	45.0	7.2	3.8	47.0
وسائل النقل	96.3	7.6	7.5	5.8	23.0	3.8	3.1	18.0
المكائن غير الكهربائية	118.1	9.8	4.8	1.9	60.0	4.7	1.6	66.0
المكائن الكهربائية	86.0	19.2	6.6	3.5	47.0	6.3	3.3	48.0
المنتجات التعدينية والأحجار	73.0	22.2	2.3	1.1	52.0	2.6	0.8	69.0
المنتجات المصنعة الأخرى	76.1	10.9	5.5	2.4	56.0	6.5	3.1	52.0

ج ـ دعم الصناعة المحلية :

يعتبر الدعم المقدم للصناعات الناشئة وفي أحيان ليست بالقليلة للصناعات غير الناشئة أيضاً، أحد أهم أدوات السياسة الصناعية. وقد تعرضت اتفاقية منظمة التجارة العالمية لهذه القضية من خلال اتفاقية الدعم والتدابير التعويضية.

تشير هذه الاتفاقية إلى ثلاث فئات للدعم هي: الدعم المحظور، والدعم الموجب للتقاضي، والدعم غير الموجب للتقاضي. ومساهمة من الاتفاقية في التمييز ما بين ظروف مختلف البلدان النامية فقد تم تقسيم هذه البلدان إلى ثلاث فئات؛ الأولى هي البلدان الأعضاء الأقل نمواً. والثانية هي البلدان الأعضاء التي تم تحديدها في اتفاقية الدعم والتدابير التعويضية والتي ينتظر أن يصل متوسط دخل الفرد فيها إلى 1000 دولار أمريكي. والفئة الثالثة تمثل بقية البلدان النامية. وتصف الاتفاقية دول الفئتين الأولى والثانية بالدول ذات مستوى التنمية الأقل، وتعامل بناء على ذلك، معاملة خاصة في مجال الدعم والتدابير التعويضية. حيث يتم استثناؤها من الأحكام المتعلقة بالدعم المحظور في حين تمهل الاتفاقية بقية الدول النامية (الفئة الثالثة)

ثمانـي سنوات للتخلص من دعم الصادرات. كما توفر الاتفاقية مساعدات أخرى للبلد النامي العضو الخاضع للتدابير التعويضية.

منحـت اتفاقـية الدعـم والتدابـير التعويضـية غالبية الدول النامية مهلة 8 سنوات، لإزالة الدعم المقدم للصادرات.

وبناء على ذلك فإن على الدول العربية التي اعتمدت سياسة إحلال الواردات والتي بدأت بالتخلي عنها تدريجيا، التخفيف ومن ثم التخلص من دعم صـادراتها خلال فترة الثماني سنوات، ما عدا تلك الدول التي تقع في الفئتين الأولى والثانية.

3 ـ اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المرتبطة بالتجارة:

تعتبر اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المرتبطة بالتجارة (TRIPS) إحدى الاتفاقيات التي تؤثر على المنتجات الصناعية للدول النامية، وبضمنها الدول العربية. وفي ظل القناعة الدولية بأن الحصول عل تراخيص ببراءات الاختراع لم يتم الالتزام به بشكل جاد خلال الفترات السابقة لاتفاقية المنظمة، فإن هذه الاتفاقية تحرص على توفير آلية تضمن احترام حقوق الملكية الفردية للاختراعات أينما كانت، وهو الأمر الذي من شأنه بطبيعة الحال أن يضيف أعباء مالية جديدة على المنتجين الصناعيين، لاسيما في البلدان النامية. بدءاً من تاريخ العضوية.

وتقديراً من الاتفاقية لظروف البلدان النامية فقد حددت فترة 5 سنوات أمام هذه البلدان لتنفيذ القواعد الخاصة بها من حيث الحصول على التراخيص ودفع الإتاوات اللازمة. في حين تم تمديد هذه الفترة إلى 11 سنة بالنسبة للدول الأقل نمواً. أما بالنسبة للبلدان المتقدمة فقد حددت هذه الفترة بسنة واحدة فقط.

على البلدان النامية، وبضمنها العربية، قراءة الاتفاقيات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية والاستفادة من المزايا الممنوحة (وغير المعروفة في حالات كثيرة) لتعزيز القدرات التنافسية الصناعية.